

Do druku nr 1515

DPP-DPPZO2.0211.9.2021.RO

Warszawa, 10 listopada 2021 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175. 754.21..

Data wpływu 16.11.2021 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SP-14.020.268.14.2021

Data wpływu 17.11.2021

Pan Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo przekazujące do zaopiniowania rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, którego podstawowym celem jest uregulowanie zasad funkcjonowania grup spółek oraz zwiększenie efektywności rad nadzorczych w spółkach kapitałowych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej również jako: „UKNF”) poniżej przedstawia uwagi do tego projektu, zwracając uwagę na kwestie kluczowe z punktu widzenia właściwości Komisji Nadzoru Finansowego („KNF”).

Podmioty rynku finansowego podlegające nadzorowi KNF mają szczególny status podmiotów zaufania publicznego, a interes grupy spółek nie może dominować nad interesem klientów tych podmiotów. Dlatego niezbędne jest wprowadzenie szczególnych rozwiązań, dedykowanych podmiotom nadzorowanym rynku finansowego, uwzględniających interesy klientów tych podmiotów, którymi są najczęściej nieprofesjonalni uczestnicy rynku finansowego. Projektowane przepisy nie powinny prowadzić do osłabienia wynikających z obowiązujących obecnie przepisów mechanizmów gwarancji tych interesów, którymi przede wszystkim są stabilność finansowa podmiotów rynku finansowego oraz nadzór KNF nad ich działalnością.

UKNF dostrzega ryzyko, że w świetle projektowanych przepisów członkowie organów krajowego podmiotu nadzorowanego nie będą ponosić odpowiedzialności za wykonanie wiążącego polecenia, otrzymanego od akcjonariusza większościowego, a narzędzia służące egzekwowaniu odpowiedzialności takiego akcjonariusza przez organ nadzoru są ograniczone. Dotyczyć to może w szczególności przypadków, w których podmiotem dominującym względem podmiotu nadzorowanego przez KNF jest podmiot niebędący podmiotem nadzorowanym lub podmiot zagraniczny.

Projektowane rozwiązania mogą – w razie objęcia nimi podmiotów nadzorowanych – zniweczyć korzyści, jakie z punktu widzenia możliwości działania i skuteczności krajowego organu nadzoru wynikają z prowadzenia działalności nadzorowanej przez podmioty utworzone w Polsce, jako spółki kapitałowe prawa polskiego, nie zaś np. w formie oddziałów, co na niektórych rynkach stanowiło element realizowanej strategii nadzorczej. Jak wynika z projektowanego art. 21<sup>1</sup> § 3 KSH, nowymi przepisami o grupie spółek miałyby być objęte spółki zależne, których podmioty dominujące znajdują się za granicą. Jedną z konsekwencji tego rozwiązania jest powstanie uprawnienia dla zagranicznej spółki dominującej do wydawania wiążącego polecenia spółce zależnej posiadającej siedzibę na terytorium RP. Uprawnienie podmiotu dominującego do wydawania takich poleceń w połączeniu z brakiem odpowiednich dodatkowych regulacji może w skrajnych przypadkach prowadzić do nadużywania pozycji podmiotu dominującego. Uzasadnione są zatem obawy, że może to zakłócić prawidłowe funkcjonowanie polskiego rynku finansowego poprzez znaczące osłabienie skuteczności nadzoru sprawowanego przez KNF nad podmiotem krajowym, a także powodować ryzyko braku stabilności, czy nieprawidłowego funkcjonowania podmiotu krajowego. Istnieje ryzyko pojawienia się znacznych trudności ze sprawowaniem nadzoru nad zagranicznym podmiotem dominującym, podlegającym nadzorowi właściwego organu państwa siedziby w związku z wydawanymi wiążącymi poleceniami krajowym podmiotom zależnym podlegającym nadzorowi KNF. Wydawanie wiążących poleceń nie jest regulowane przepisami unijnymi i powstaje poważna wątpliwość, który organ nadzoru byłby właściwy w tym zakresie, a także jakie instrumenty nadzorcze mógłby zastosować oraz na ile byłyby one skuteczne z perspektywy efektywnego nadzoru nad podmiotem krajowym. Tym bardziej powyższe wątpliwości są uzasadnione w przypadku podmiotu dominującego, niepodlegającego nadzorowi właściwego organu państwa siedziby, czy też mającego siedzibę w państwie niebędącym państwem członkowskim UE, w przypadku których możliwość wyegzekwowania odpowiedzialności za nadużywanie uprawnień byłaby jeszcze trudniejsza. W praktyce może również dojść do sytuacji, w której wiążące polecenia podmiotu dominującego będą sprzeczne ze środkami nadzorczymi podejmowanymi przez KNF.

Zastrzeżenia budzi też możliwość przyjęcia i realizacji wspólnej strategii grupy spółek przez spółki zależne, do których mają zastosowanie przepisy implementujące art. 76 ust. 1 dyrektywy CRD IV. Przepisy te wymagają, aby organ zarządzający spółki zatwierdzał strategię i politykę, dotyczące podejmowania, monitorowania i ograniczania ryzyka, na które jest lub może być narażona dana instytucja, a także zarządzania takim ryzykiem, włącznie z ryzykiem, jakie niesie otoczenie makroekonomiczne danego podmiotu w związku ze stanem cyklu koniunkturalnego. Organ ten powinien również dokonywać okresowych przeglądów tych strategii i polityk. W ocenie UKNF strategia przyjmowana i realizowana w ramach grupy spółek nie może ingerować, ani naruszać strategii przyjętych przez spółki zależne w wykonaniu obowiązku nałożonego przepisami implementującymi art. 76 ust. 1 dyrektywy CRD IV. Tym bardziej nie jest możliwe, aby przyjęcie opracowanej przez podmiot dominujący w grupie

spółek strategii wspólnej w ramach tej grupy, mogło być uznane za wykonanie obowiązku, którego źródłem jest ww. przepis dyrektywy.

Mając na uwadze powyższe, a także ustawowe zadania Komisji Nadzoru Finansowego oraz cele sprawowanego nadzoru, wskazać należy, że projektowane przepisy mogą utrudnić prawidłową realizację zadań KNF w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego w Polsce.

W ocenie UKNF podmioty rynku finansowego, licencjonowane i nadzorowane przez KNF, powinny być wyłączone spod projektowanej regulacji, aby zapewnić im stabilność i niezależność prowadzonej działalności. Należy przy tym wskazać, że jedynie część nadzorowanych podmiotów rynku finansowego będzie wyłączona spod stosowania przepisów ustawy o spółce zależnej uczestniczącej w grupie spółek, gdyż jako spółka publiczna, korzystając będą z wyłączenia przewidzianego w art. 21<sup>15</sup> § 2 pkt 1 KSH. Istnieje grupa podmiotów nadzorowanych przez KNF, która nie ma statusu spółki publicznej.

UKNF proponuje więc dodanie punktu 3 w art. 21<sup>15</sup> § 2 KSH, który stanowiłby, że przepisy ustawy o spółce zależnej uczestniczącej w grupie spółek nie mają zastosowania do podmiotów rynku finansowego podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego.

Na konieczność wprowadzenia takiego przepisu wskazuje brzmienie uzasadnienia Projektu, gdzie na s. 3 wskazano, że szczególne grupy kapitałowe, w tym bankowe, podlegające nadzorowi skonsolidowanemu, nie powinny być regulowane we wspólnej ustawie, normującej zasady funkcjonowania grup kapitałowych. Mimo to, projekt nie zawiera przepisu, wskazanego w tej części uzasadnienia projektu. UKNF wskazuje, że to stanowisko należy odnosić do wszystkich podmiotów rynku finansowego, które takiemu nadzorowi podlegają.

Ewentualne uregulowanie zagadnień prawa holdingowego w zakresie odnoszącym się do podmiotów nadzorowanych przez KNF – jeżeli miałyby nastąpić – powinno w ocenie UKNF zostać dokonane w odrębnym akcie prawnym, uwzględniającym specyfikę podmiotów nadzorowanych, np. w ramach przepisów o nadzorze uzupełniającym, które regulują funkcjonowanie konglomeratów finansowych. Ukształtowanie uprawnień przysługujących podmiotom dominującym względem podmiotów nadzorowanych musi bowiem następować z uwzględnieniem specyfiki prowadzonej przez nie działalności oraz z poszanowaniem wartości leżących u podstaw nadzoru, w szczególności bezpiecznego i prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, które muszą być uważane za nadrzędne względem uprawnień, jakie miałyby zostać ewentualnie przyznane większościowym akcjonariuszom. Uprawnienia takie musiałyby więc być funkcjonalnie podporządkowane takim celom jak np. zarządzanie ryzykiem na poziomie konglomeratu lub poprawę jakości zarządzania konglomeratem, tak aby ich przyznanie służyło zwiększeniu bezpieczeństwa rynku finansowego i poprawie jego funkcjonowania, w tym transparentności. Uprawnienia takie musiałyby również zostać

ukształtowane w sposób, który nie będzie niweczył ani ograniczał skuteczności środków nadzorczych pozostających w dyspozycji KNF.

Niezależnie od powyższych uwag, kluczowych z punktu widzenia mandatu i właściwości KNF, UKNF w załączeniu przekazuje – do ewentualnego wykorzystania w toku prac legislacyjnych – szczegółowe uwagi dotyczące poszczególnych przepisów projektu, z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż część tych szczegółowych uwag może stać się bezprzedmiotowa lub niezasadna w razie przychylenia się do zasadniczych uwag zawartych w niniejszym piśmie.

*Z poważaniem,*

**Jacek Jastrzębski**

Przewodniczący

Komisji Nadzoru Finansowego

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*